

## ■ Presentación

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ / LUIS GÁLVEZ MUÑOZ

Este estudio trata de los problemas de toda índole, que origina el mantenimiento del pleno ejercicio del derecho de sufragio para aquellos españoles privados de ejercerlo en las condiciones habituales, al no encontrarse viviendo en territorio estatal español.

Este supuesto de hecho, tan sucintamente descrito, suscita para el derecho situaciones jurídicas muy distintas sujetas por consiguiente a tratamiento jurídico diferenciado. Quien no se encuentra en condiciones de votar en suelo nacional no constituye un tipo homogéneo ni común. Tan variada gama de supuestos ha deteriorado sensiblemente el corpus normativo y, desde luego, las bases sobre las que se construyó.

La movilidad de las sociedades actuales está retando la regulación de este tipo de situaciones desde hace varias décadas en todos los regímenes electorales de los estados democráticos de derecho y, lo que quizá sea más relevante, con desafíos que cuestionan las bases mismas de la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio construidos —como lo fueron— en un entorno y sociedad muy distintos.

Los factores que invitan actualmente a un ciudadano a abandonar el territorio nacional son muy variados. Pero las comunicaciones, la movilidad y una homogeneización de patrones sociales y culturales en las sociedades avanzadas han reducido sustancialmente la percepción de lejanía, alejamiento o incomunicación. Ello impone una mayor exigencia en la prestación del soporte al ejercicio del derecho de sufragio en tales casos, dado que hoy es posible vivir algunos aspectos del propio país aún para los trasterrados en lugares lejanos.

Pero además, para el caso de una mayoría de ciudadanos europeos, la decisión de vivir al amparo de otro estado, en un continente sumido en un proceso de integración política, no posee la misma naturaleza que la de instalarse en un país tercero. Gran parte de nacionales europeos pueden sentirse ciudadanos a lo largo de un amplio territorio, con efectos

incipientes pero sólidos sobre el significado de la nacionalidad en un proceso que está experimentando cambios evidentes.

Este libro atiende a este tipo de transformaciones, que no son circunstanciales ni coyunturales; que son además cada vez más relevantes en términos cuantitativos y que, en definitiva, han afectado al rico y complejo escenario de problemas jurídicos que plantea el sufragio de los españoles desde fuera de España.

Todo ello sin embargo no afecta todavía con igual intensidad al espacio simbólico del problema. Claro está que un porcentaje, estadísticamente tratado en este estudio, de españoles se corresponden con la imagen tradicional del emigrante; pero quizá ya no sea en términos cuantitativos el bloque principal, sino uno de los supuestos que es preciso atender desde el derecho<sup>1</sup>.

No nos encontramos por tanto ante un problema meramente logístico o técnico, aunque desde luego los haya. En realidad afrontamos un asunto que no va a poder dejar de ser atendido por el legislador electoral, obligado como estará a acompañar una creciente gamificación de situaciones que habrá que ir gestionando: en un problema que requiere tratamiento, tanto como carece de una solución definitiva.

En las últimas décadas se ha producido la adquisición de la nacionalidad española por nacionales de otros países que, posteriormente, han retornado a sus estados de origen. Pero siguen siendo ciudadanos españoles que residen en el extranjero y, por consiguiente, en situación jurídica idéntica que el emigrante español clásico. Se trata de españoles que, libremente y sin los condicionamientos del emigrante clásico español, vuelven a su país; cabe suponer que desearan de hacerlo. No es un emigrante forzoso, sino un emigrante *al revés*.

Este estudio pone de manifiesto que, junto con otras adquisiciones masivas habilitadas por nuestras leyes, pero absolutamente legítimas y que no se cuestionan, estaríamos ante un *corpus* del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) cuya estructura reservaría apenas un tercio de los más de dos millones y medio de españoles que lo integran a lo que podríamos llamar emigrante clásico o tradicional (aunque también este tipo de emigración esté cambiando aceleradamente).

---

<sup>1</sup> Para la reiteración del emigrante como símbolo puede verse el debate de aprobación de la reforma de la LOREG por la Ley Orgánica 12/2022. Probablemente persista todavía una potente inercia simbólica, comprensible si recordamos nuestro pasado de exiliados y emigrantes.

\* \* \*

En el año 2011 una inevitable reforma de la LOREG estableció la necesidad de que nuestros connacionales trasterrados expresaran su deseo de participar en las elecciones mediante solicitud expresa. Esta fue la única forma que encontró el legislador para evitar, con especial efecto en elecciones locales pero no sólo, que determinados órganos representativos lo fueran de compatriotas que nunca habían residido y que no habían nacido ni pensaban en establecerse en España. Pero, de otro lado, una ojeada a la prensa local de determinadas CCAA podría informarnos de cómo, hasta la reforma de 2011, era muy frecuente la visita de cargos institucionales y representantes políticos a una serie de países en donde había nutridas colonias de nacionales españoles. Al mismo tiempo que comenzaban a ser conocidos mecanismos irregulares de *recolección y gestión masiva de sufragios*. La reforma de 2011, al excluir el voto exterior para las elecciones locales y requerir una declaración de voluntad específica de solicitud del voto para el resto de los comicios, erradicó contundentemente un fraude que comenzaba a institucionalizarse y evocaba viejas triquiñuelas del régimen de la Restauración y aun antes. Tan contundente respuesta legal produjo un efecto —y hasta daño— colateral en quienes, desde el extranjero, querían ejercer su derecho de sufragio. Y, con ello, la caída en picado de la *participación* que puede medirse con cierta falta de rigor si se comparan las actuales, pero menguadas, cifras auténticas con las cifras de electores previas a la medida legal adoptada.

\* \* \*

La indiscutible necesidad de modificar el procedimiento del voto en el exterior, como ha hecho la reforma de la LOREG aprobada por Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero (BOE 237, 3 de octubre), debe no obstante situarse en su verdadero entorno. Y lo cierto es que los debates parlamentarios del Pleno del Congreso de los Diputados no se ajustan fielmente a la complejidad del problema, al contrastar tan floridas intervenciones con el trabajo de Subcomisión, Ponencia y Comisión Constitucional, a donde deberá acudir el lector si desea hacerse con una idea más precisa de la reforma aprobada.

En este sentido, y a pesar de la reiteración de los parlamentarios, esta reforma no deroga el denominado voto *rogado*. Como cualquiera puede saber fácilmente, este término no está recogido en la LOREG, sino que es un hallazgo terminológico de éxito mediático algo irritante para los especialistas en derecho electoral.

El derecho de sufragio no se impetra, solicita ni ruega. Pero sí su ejercicio. Y esto es así para todo ciudadano que quiere ejercer su derecho, ya sea desde España o desde el extranjero. Todo ciudadano solicita ejercer el derecho; pero no lo ruega. Independientemente de donde resida. La diferencia, lógicamente incuestionable, estriba en que, mientras que para un español residente en España basta con asegurarse de estar adecuadamente empadronado para que el resto del procedimiento resulte *automático* (sólo a los ojos del lego y si dejamos muy aparte el voto por correo tan utilizado), esto no es posible cuando se encuentra fuera de España. Por una razón de nuevo obvia, el estado español no dispone de un soporte de gestión equivalente en territorios de soberanía ajena. Y en este caso del proceso electoral, no cabe evidentemente la cesión de gestión a un tercer estado. Este es, cabalmente, el origen de la complejidad exponencial de la gestión de este tipo de sufragio. Sugerir que sea un problema que tiene fácil solución es, si se afirma de buena fe, un error mayor.

Por tanto, el objeto de la reforma no era suprimir lo inexistente, el *voto rogado*, sino avanzar en el procedimiento de mejora de la gestión de las solicitudes de ejercicio del derecho de sufragio. Visto así puede decirse que la reforma avanza en la buena dirección. Pero también que deberá seguir avanzando en futuras reformas.

De modo que debe advertirse que mejorar los procesos, abreviar o ampliar plazos al servicio del ejercicio del derecho, no es un logro, sino parte de un largo camino. Porque la mera reforma legal crea las condiciones, pero será preciso ahora articular prácticamente las medidas, ampliar estructuras y recursos. Un consistente indicio de todo ello podrá contrastarlo el lector que se aventure a leer las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, que exigen un esfuerzo organizativo, logístico y de asignación de recursos personales y materiales que va a requerir de un plazo de tiempo importante.

Y no debe olvidarse que en materia electoral el éxito del proceso se apoya siempre en el ciudadano, que siempre colaborará con una mayor cultura electoral para el cumplimiento de unos procedimientos que serán menos dificultosos, pero que no dejarán de serlo. Al cabo, los poderes públicos sólo crean las condiciones de ejercicio de sus derechos de par-

ticipación. Y, desde luego, la reforma mejora sensiblemente el diseño y las condiciones. Pero habrá que estar atentos al rendimiento y tener la paciencia precisa para ir apreciando los efectos a lo largo de un plazo temporal suficientemente amplio que, desde luego, se prolongará mucho más allá de los plazos establecidos en las Disposiciones adicionales mencionadas.

\* \* \*

La calidad de gestión de los procesos electorales españoles goza de un merecido prestigio a nivel internacional. Tenemos una buena normativa, sólida y con un rendimiento probado. Y los aspectos logísticos son ejemplares. Ello hace mucho más llamativo el penoso funcionamiento del voto desde el extranjero.

Pero, al mismo tiempo, no debe evaluarse ese sistema de voto con los criterios justamente exigentes que aplicamos al sistema común. Se puede hacer, desde luego, pero en ese caso es previsible que nos situaremos en un escenario preconstituido de fracaso permanente.

Especialmente porque en este tipo de juicios se parte de dos supuestos que, en realidad, son presunciones. De un lado, se identifica derecho de sufragio con participación política, lo que es impropio. Y, en segundo lugar, se afirma implícitamente que todo nacional quiere participar a través del ejercicio del derecho de sufragio. Pero para mantener esta suerte de *parti pris* deberíamos contar con unos conocimientos de nuestros conciudadanos residentes en el extranjero de los que no disponemos.

Dicho de otro modo. Si somos capaces de disponer unos sistemas que sean razonables para permitir que quien desee votar lo haga, habremos cumplido. Pero un sistema electoral no puede ir más allá y, por tanto, no fracasará porque exista una parte relevante que, simplemente, no muestra interés por votar. Lo que incluso, en algunos casos, puede deberse al respeto a sus compatriotas que viven en territorio nacional y están notoriamente más afectados por unas decisiones a las que ellos decidieron —o se vieron obligados— a sustraerse.

\* \* \*

Este libro tiene, por otra parte, un origen del que debemos dar cuenta. Es resultado, uno de los primeros resultados, del Grupo de Expertos en Derecho Electoral (GEDE), consecuencia del Seminario celebrado en

julio de 2021, sobre el ejercicio del derecho de sufragio de los españoles inscritos en el Censo de Españoles Residentes en el Extranjero (CERA).

Este Grupo, de estructura informal y composición flexible, reúne a especialistas en el régimen jurídico electoral y adquiere su sentido en torno al cometido central que le da razón de existir: el estudio científico-jurídico de la naturaleza y funcionamiento de este complejo e importante sector del ordenamiento —el régimen electoral— y, sobre todo, el régimen electoral general—. Pretende, desde la academia y los expertos, advertir deficiencias y destacar fortalezas en sus distintos elementos y contribuir a su mejora y perfeccionamiento si los poderes públicos así lo deciden. Concita integrantes de distintas orientaciones y sensibilidades académicas y acoge diversos perfiles profesionales, pero todos ellos con acreditada formación y experiencia en el ámbito jurídico electoral. Nos agrupa a todos una metodología científica rigurosa y un conocimiento del funcionamiento real del proceso electoral.

El grupo inició su actividad a mediados de 2019 cuando, con ocasión de una reunión en materia electoral, estimamos que la ciencia del derecho constitucional español y su grupo de probados especialistas en derecho electoral nacido al compás de cuatro décadas de elecciones democráticas, constituían una masa crítica bastante para concertar un foro que, más que permanente, propusiera una cierta continuidad. Los acontecimientos sanitarios padecidos ralentizaron, pero no paralizaron, el proceso y en plena pandemia acordamos los firmantes de esta Presentación introductoria los términos imprescindibles iniciales y básicos de esta incipiente empresa.

Estimamos que el *lugar* no podía, ni debía, ser otro que el CEPC, de sobrada tradición en el auspicio de reuniones científicas en el ámbito constitucional y señaladamente en materia electoral. La directora —Yolanda Gómez Sánchez— y el subdirector de publicaciones y documentación —Emilio Pajares Montolío—, especialmente sensible a los estudios electorales como es conocido, lo acogieron con una favorable disposición. Una vez más, debemos dejar constancia expresa de nuestro agradecimiento por su favorable acogida, así como la atención recibida por todos los miembros del seminario.

El *tema* seleccionado, el voto exterior, se justificaba por su creciente importancia, tanta como la de sus problemas, especialmente por la insatisfacción generalizada que generaba su regulación y el amplio margen de mejora que nuestro optimismo nos hacía avizorar. La oportunidad de su elección se puso de relieve cuando, puestos en marcha, nos vino a

espolear el proceso de reforma iniciado con la toma en consideración a finales de febrero de 2021 de una Proposición de Ley Orgánica de modificación de la LOREG presentada por los Grupos Parlamentarios Socialistas y Confederal Unidas Podemos-En Común Podemos-Galicia en Común, que ha terminado en la aprobación de la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la LOREG.

Y, finalmente, cabía agrupar a los *miembros del grupo ad hoc*, integrado por especialistas en el tema específico objeto de estudio. La exigencia metodológica de que las ponencias y discusiones se desarrollaran con fluidez y profundidad, y casi en régimen de dictadura en cuanto a plazo, extensión y orden en las discusiones, limitó el número de incorporaciones, pero bien puede decirse que todas las realizadas están plenamente justificadas. Algunas ausencias nos resultaron dolorosas, pero así lo dictaron las circunstancias. Pero saben que siempre contaremos con ellos atendida su acreditada solvencia en la materia, que tanto necesitaremos. A otros sus circunstancias personales les obligaron a no asumir la redacción de un borrador de discusión, pero hicieron el esfuerzo de discutir los aportados por los colegas que los redactaron.

El Seminario se preparó con tiempo y se celebró con rigor, finalmente, el 15 de julio de 2021, en el Salón de Tapices del CEPC. Benito Aláez, Enrique Arnaldo, Carlos Fernández Esquer, Rosario García Mahamut, José L. Mateos y Miguel Presno se encargaron de preparar los borradores para los debates. Y es preciso agradecer el sacrificio que varios de ellos hicieron aceptando una asignación de aspectos que limitaban sus aspiraciones, totalmente legítimas si atendemos a sus respectivos conocimientos tan sobradamente acreditados. Dichos borradores fueron distribuidos con antelación para su estudio por los acreditados *discussants* —Óscar Alzaga, Manuel Delgado-Iribarren, Juan C. Gavara, Óscar Sánchez y Carlos Vidal— que han sido parte no menos importante en el resultado final al indicar observaciones y aportar perspectivas y posiciones sólidas y bien trabadas. La sesión del Seminario fue, en sí misma, una excelente sesión científica. Hasta el punto de tener que pedirle un esfuerzo, uno más, a Javier Sierra Rodríguez, quien, además del ímprobo trabajo de la relatoría de la sesión, de impecable factura, ha conseguido transcribir la síntesis de las posiciones de quienes tenían sobrada autoridad para ser escuchados.

\* \* \*

El primer fruto del Seminario y quizás el más importante para quienes redactamos estas líneas, fue la elaboración de un documento de consenso, a modo de síntesis de las posiciones comunes adoptadas durante la sesión del Seminario. En él, tras unas consideraciones generales sobre el sistema de voto CERA, se realizaba una evaluación específica de la reforma de la LOREG de 2011 en este punto y se proponían varias líneas de actuación en la materia de cara a lograr una mejora significativa de la calidad del sistema. Este documento, que se inserta como Anexo I, fue compartido con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, a la sazón en trámite de enmiendas del Proyecto de reforma, la Dirección General de Política Interior y, a través del CEPC, a los organismos que estimare conveniente remitirlo. A ello se añadió la correspondiente circulación y discusión en diversos foros académicos y redes profesionales. Figura además, como Anexo II, un Cuadro recogiendo las modificaciones experimentadas por la regulación de este proceso de voto a lo largo de la vigencia de la LOREG.

\* \* \*

Y el siguiente resultado del Seminario es el libro que el lector tiene ahora entre sus manos gracias, de nuevo, a la amable acogida del CEPC. El original fue sometido al procedimiento de revisión por pares, a cuyos revisores queremos agradecer sus sugerencias.

Se recogen, ahora como capítulos, los trabajos de los ponentes, tras una intensa labor de reelaboración, ampliación y puesta al día de los textos iniciales. No ocultaremos que el libro, dada su naturaleza, se nos ha ido un poco de las manos. En principio las dianas eran claras: fundamento constitucional, las regulaciones previas, el contexto comparado, la técnica censal específica adoptada en la LOREG, la aproximación a la caracterización de los «españoles CERA», el balance de prestaciones del sistema en el pasado y un estudio de la nueva regulación al momento del proceso parlamentario en marcha. En fase de revisión de la estructura del original inicial nos pareció que el libro requería incluir la situación del sistema de ejercicio de sufragio para Españoles Residentes Temporalmente Ausentes (ERTA). Ello nos llevó a pedir un esfuerzo especial, atendidas sus ocupaciones, a quien mejor podía hacerlo. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero ha preparado unas sobrias pero excelentes páginas sobre este singular sistema de voto, completando los aspectos más importantes del voto exterior. Los directores del Seminario y de esta

publicación queremos agradecer su esfuerzo suplementario que, junto al de otros colegas que desempeñan responsabilidades institucionales diversas, han mantenido su compromiso y lo han honrado en plazo y calidad de su aportación, según comprobará el lector. Al final de todo ello resulta evidente que la estructura podría haberse ordenado de otro modo, pero nos ha parecido más honesto reflejar el proceso tal y como fue sucediendo y, por tanto, un orden de capítulos que de otro modo sería menos explicable.

Porque, además, a los capítulos enumerados, hemos debido añadir una síntesis de la relatoría de las intervenciones de los participantes en el debate, el documento de consenso citado y un esquema sinóptico de las modificaciones experimentadas en el art. 75 LOREG y algún otro precepto conexo.

Estas líneas no serían justas si no finalizaran agradeciendo la disposición y paciencia de los autores con los siempre exigentes, premiosos, y a veces agobiantes, directores del GEDE y de este libro.



# ■ El nexo entre nacionalidad, ciudadanía y sufragio

BENITO ALÁEZ CORRAL

## I. Confusiones conceptuales en torno a la nacionalidad y la ciudadanía

La soberanía de un Estado democrático solo se puede concebir a partir de la existencia de ciudadanos<sup>1</sup>, que conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su tercera acepción, son toda «persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes»<sup>2</sup>. Lamentablemente, estas definiciones no llevan muy lejos, porque no precisan qué es lo que confiere a la persona esa cualidad, derecho y condición de ciudadano, es decir, qué circunstancias normativas —dentro del ordenamiento jurídico—, si es que hay alguna, son las que le hacen ser miembro activo del Estado y titular de los derechos políticos. Ciertamente, con la ayuda de las facetas filosófica, política y sociológica con las que también se define la ciudadanía, se ve claro que desde las revoluciones liberal-democráticas el concepto de ciudadanía, en tanto cualidad de los ciudadanos, se vincula a la participación en la sociedad y en el ejercicio democrático del poder<sup>3</sup>, en contraposición al uso que hacía Hobbes del ciudadano como súbdito del poder soberano, pero seguimos sin saber qué es lo que convierte jurídicamente a una persona en ciudadano y si sólo se es ciudadano si se puede ejercer el derecho de sufragio.

Incluso aunque se parta —como es el caso— de una perspectiva metodológica formalista conforme a la cual el ordenamiento jurídico, en tanto subsistema social autorreferencial y positivizado, no admite más soberanía que la suya, representada en su norma suprema, y se convierta

---

<sup>1</sup> Cfr. Massing, J., *Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration*, Mohr Siebeck, 2001, pp. 20 ss.

<sup>2</sup> Véase el Diccionario de la Lengua Española en <https://dle.rae.es/ciudadanía> y <https://dle.rae.es/ciudadano> (consultado el 17 de mayo de 2021).

<sup>3</sup> Sobre la evolución histórica del concepto filosófico-político de ciudadanía véase Costa, P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I-IV, Laterza, Roma/Bari, 1999-2001.

a las fórmulas soberanistas en concreciones del principio democrático en relación con la forma de creación normativa<sup>4</sup>, sigue siendo necesario saber qué súbditos considera el ordenamiento integrados en el sujeto colectivo de imputación de la soberanía y con qué criterios coherentes con el principio constitucional democrático se les permite participar en la sociedad, incluidos los procesos nucleares de ejercicio de esa soberanía, es decir cómo se atribuye la ciudadanía y en qué consiste ésta. La cuestión, aun compleja, tendría más fácil solución si la definición de quienes, como ciudadanos, componen el pueblo del Estado se pudiese realizar de una vez para siempre en el momento fundacional y éste tuviese un carácter más o menos estático e indefinido en el tiempo y en el espacio, como se ha conseguido mayoritariamente con la definición de las fronteras del territorio de aquél. Ello, sin embargo, no es así puesto que, a través de la adquisición originaria o derivativa de la nacionalidad y de los movimientos migratorios, los individuos entran y salen del pueblo del Estado, así como del territorio sobre cual el Estado ejerce su poder jurídico.

Si observamos los ordenamientos liberal-democráticos contemporáneos, vemos que la pertenencia del individuo a la comunidad humana estatalmente organizada, así como la posibilidad de su participación en la comunidad política, se han venido definiendo, habitualmente de forma indiferenciada, con dos términos, existentes en las principales lenguas europeas, los de nacionalidad y ciudadanía, que se utilizan de forma bien sinónima o bien concéntrica, desconociendo su diferente funcionalidad en el ordenamiento jurídico y sobre todo su diversa configuración jurídico-constitucional<sup>5</sup>. Mientras que en algunos textos constitucionales, como el alemán, es más común manejar el término nacionalidad (*Staatsangehörigkeit*) (arts. 16, 28, 73 y 116 Const. alemana) y que el de ciudadanía (*Staatsbürgerschaft*) aparezca mucho menos y referido al subgrupo de los nacionales que pueden ejercer los derechos políticos (art. 33 Const. alemana), en otros por el contrario, como el italiano (arts. 22 o 117 Const. italiana), la tendencia es justamente la opuesta a precluir el término nacionalidad —de connotaciones étnicas— y a que el término ciudadanía absorba jurídicamente el significado de ambas categorías; pudiendo combinarse el uso de ambos conceptos, como hace el texto

---

<sup>4</sup> Cfr. Aláez Corral, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 139 ss.

<sup>5</sup> Sobre la distinta función jurídico-constitucional de una y otra cara de la ciudadanía, Aláez Corral, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

constitucional francés (arts. 34, 73 y 77 Const. francesa), no sin inducir a cierta confusión terminológica. Una preclusión del término *nationality* y su absorción por un único término, el de *citizenship*, que predomina en el ámbito anglosajón<sup>6</sup> y conlleva escindir el concepto de ciudadanía en ciudadanía formal (*nominal citizenship*) y ciudadanía material (*substantive citizenship*)<sup>7</sup>.

Por lo que se refiere al ordenamiento español, el término nacionalidad aparece en el art. 11 CE que remite al legislador el establecimiento de las condiciones para su adquisición y pérdida, prohibiéndole, además, expresamente que esta última tenga lugar respecto de los españoles de origen. Y vuelve a aparecer en numerosas ocasiones a lo largo del texto constitucional de forma implícita cada vez que se hace referencia a la cualidad de ser nacional, esto es, a los españoles (arts. 13.2, 14, 19, 29, 30, 35...) y, por oposición, a quienes carecen de esa cualidad, los extranjeros y los apátridas (arts. 13.1 y 4), así como identificada con el término ciudadanía al referirse al derecho de asilo de los «ciudadanos de otros países» (art. 13.4). Por su parte, el término ciudadanía no aparece directamente en el texto constitucional, ni siquiera para una remisión a la tarea del legislador en su desarrollo o concreción, pero sí aparece de forma indirecta en la medida en que halla su contenido en buena parte de los derechos y libertades de la persona, especialmente los de participación, que reconoce nuestro texto constitucional en el Capítulo II del Título I, y también de forma implícita cuando se hace referencia a la cualidad de «ciudadano» que otorga, con un sentido claramente diferente del de nacional: así por ejemplo el art. 23 confiere el derecho a participar en los asuntos públicos a los ciudadanos, que al menos en lo que se refiere a la participación política local, pueden ser no solo los nacionales españoles sino también los extranjeros (art. 13.2); la rúbrica de la Sección 2.<sup>a</sup>, Cap. II, Tít. I se refiere a «los derechos y deberes de los ciudadanos», incluyendo una variedad de derechos que corresponden bien a todas las personas (derecho al matrimonio del art. 32 o derecho a la propiedad privada y a la herencia del art. 33), o bien solo a los españoles (derecho al trabajo del art. 35); y el art. 30.4 contrapone los deberes de «los ciu-

---

<sup>6</sup> Cfr. Bauböck, R., *Transnational citizenship*, Edward Elgar, Aldershot, 1994, pp. 23 ss.; Bosniak, L., «Constitutional citizenship through the prism of alienage», en *Ohio State Law Journal*, vol. 63, n.º 5, 2002, pp. 1299-1300.

<sup>7</sup> Para un estudio histórico del diferente sentido de ambas categorías en Alemania, Francia, EEUU y el Reino Unido véase Gosewinkel, D., «Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität», en *Berliner Journal für Soziologie*, vol. 4, 1998, pp. 507 ss.

dadanos» a los deberes militares que el art. 30.1 impone solo a «los españoles».

Como se ve, los textos constitucionales utilizan palabras que literal y/o conceptualmente remiten al término ciudadanía, sea como vínculo jurídico formal con el Estado (ciudadanía formal o nacionalidad) sea como estatus iusfundamental que permite al individuo integrarse en la sociedad (ciudadanía material). Pero ¿qué convierte a un individuo en ciudadano? ¿Únicamente la atribución jurídica al mismo de la nacionalidad del Estado? ¿Solo su empoderamiento jurídico para ejercer ciertos derechos de libertad, políticos o sociales que le permitan integrarse en la sociedad? ¿O la combinación/ combinaciones de los dos criterios antedichos? De cuál sea el criterio definitorio va a depender el reconocimiento de la condición de ciudadano a los individuos migrantes en otro Estado distinto del de su nacionalidad, pero también el que se preserve el ejercicio de un derecho fundamental, como el de sufragio, a los nacionales que por haber emigrado pueden encontrarse desvinculados de su país de origen. De ahí que sea precisa una reconstrucción conceptual del término ciudadanía que permita concretar su sentido jurídico-constitucional en un ordenamiento democrático, como el español, puesto que solo así será posible calibrar, en términos igualmente jurídico-constitucionales, cuál es el impacto que los movimientos migratorios sobre él.

## II. Ciudadanía y sufragio desde la perspectiva de la democracia de identidad y la segmentación territorial del derecho

Aunque desde el prisma kelseniano de una concepción espacio-temporal unitaria del derecho el concepto de ciudadanía resultaría contingente y todo ordenamiento jurídico se construiría exclusivamente a partir de la noción de súbditos<sup>8</sup>, lo cierto es que las Constituciones contemporáneas, y la española de 1978 no es una excepción, se han convertido en normas jurídicas supremas y, para preservar esta posición de supremacía, han democratizado plenamente el ejercicio del poder<sup>9</sup>, convirtiendo a la ciudadanía (material) en el estatuto jurídico iusfundamental del in-

<sup>8</sup> Kelsen, H., *Allgemeine Staatslehre*, Max Gehlen, Bad-Homburg v. d. Höhe, 1966, pp. 159-160.

<sup>9</sup> Sobre el principio democrático como aquella forma de organización de la creación normativa que mejor impele las condiciones funcionales de existencia del sistema jurídico

dividuo. En efecto, la transformación del Estado constitucional desde un Estado liberal hasta un Estado social y democrático de derecho, así como su correlativa apertura al derecho internacional de los derechos humanos —que en el caso de España está representada por el art. 10.2 CE—, permiten identificar en el ordenamiento jurídico un vínculo jurídico gradual que genera una praxis cívica, un mecanismo de inclusión<sup>10</sup> del individuo en la sociedad que refiere el conjunto de derechos y deberes que permiten al individuo participar como miembro de pleno derecho en las distintas esferas de comunicación —económica, política, social, etc.— de la comunidad estatal a la que está sometido, es decir, lo que la filosofía política y la sociología han venido calificando históricamente como ciudadanía (material)<sup>11</sup>. Dentro de esta praxis cívica destaca la participación política, cuya principal vía de canalización es (la posibilidad de) el ejercicio el derecho de sufragio.

Dos elementos condicionan esta irrupción jurídico-constitucional de la ciudadanía como estatuto iusfundamental del individuo: de un lado, la preeminencia en los textos constitucionales occidentales de un entendimiento del principio democrático como «democracia de identidad»<sup>12</sup>, se construya esta identidad sobre la base de la voluntad común de un sujeto colectivo o sobre la base de una comunidad étnico-cultural, en detrimento de su aún minoritaria comprensión como «democracia de afectación»<sup>13</sup>, lo que tiene como consecuencia que la adquisición y disfrute de la ciudadanía material, al menos la faceta de ésta consistente en la plena participación política del individuo, sigan vinculados en buena medida a la posesión del vínculo formal de la nacionalidad. Sin prescindir de este entendimiento identitario de la democracia, por influjo del

---

—su autorreferencialidad y su positividad—, Bastida Freijedo, F. J., «La soberanía borrosa: la democracia», en *Fundamentos*, n.º 1, 1998, pp. 389 ss.

<sup>10</sup> Brubaker, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1998, pp. 21-23.

<sup>11</sup> Cfr. Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago, 1992, p. 8.

<sup>12</sup> Comprensión dominante, por ejemplo, en Alemania: véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán *BVerfGE* 83, 37 y ss. y *BVerfGE* 83, 60 sobre el art. 20 de la Const. alemana; y también en Francia: véase la *Decisión del Consejo Constitucional* n.º 76-71 DC de 30 de diciembre de 1976, FJ, 6.º sobre el art. 3 de la Const. Francesa.

<sup>13</sup> Este entendimiento de la democracia tiene su origen en la teoría política de Dahl, R. A., *After the revolution? Authority in a good society*, Yale University Press, New Haven, 1970 y es propugnado, entre otros, respecto del art. 20.1 Const. alemana por Bryde, B. O., «Ausländewahlrecht und grundgesetzliche Demokratie», en *Juristen Zeitung*, vol. 44, 1989, pp. 257-258; y respecto del art. 1 CE por Bastida Freijedo, F. J., *op. cit.*, nota 9, pp. 389 ss.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos que contempla el derecho de participación política como un derecho humano de los ciudadanos (art. 25 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 —PIDCP—<sup>14</sup>), la mayoría de los Estados democráticos también otorgan cierta relevancia jurídica al entendimiento del principio democrático como «democracia de afectación», o más bien de sujeción<sup>15</sup>, de modo que los individuos han de poder participar de forma libre, igual y plural en el ordenamiento jurídico al que van a estar sujetos. Ello permite cuestionar que se condicione la adquisición de toda la ciudadanía material —y en particular todo ejercicio del derecho de sufragio como su faceta política— a circunstancias o *estatus* previos del individuo<sup>16</sup> como la nacionalidad, pero también que se permita el ejercicio de esa ciudadanía política —y por tanto el ejercicio del derecho de sufragio— a quienes, como los nacionales emigrantes, carecen de sujeción al ordenamiento en cuya elaboración pretenden participar.

De otro lado, como segundo condicionante, se encuentra también el que, a pesar de todos los pasos dados en el proceso de globalización jurídica, persiste la segmentación territorial del derecho en ordenamientos estatales (o como mucho supra-estatales como la Unión Europea) dentro de una sociedad globalizada en muchos otros ámbitos<sup>17</sup>, y esta segmentación, sin duda, afecta al entendimiento democrático de la ciudadanía cuando se producen movimientos migratorios masivos como los que ha experimentado el planeta en el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI. Parece difícil imaginar, por razones meramente fácticas, que un ordenamiento jurídico tenga la pretensión de ser aplicable a todo sujeto y en todo lugar, dada su incapacidad para ser eficaz en todo el planeta. Lo habitual es que el ordenamiento cree un círculo subjetivo especial (aunque no único) en el que concentrar la eficacia de sus normas, que coincida con la población que más contacto posee con un territorio sobre el que

---

<sup>14</sup> Véase el Comentario General al art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), de 27 de agosto de 1996.

<sup>15</sup> Véase al respecto Karlson, J., «The boundaries of transnational democracy: Alternatives to the all-affected principle of democratic inclusion», en *Review of International Studies*, vol. 38, n.º 2, 2012, pp. 321-342.

<sup>16</sup> En este sentido, cfr. Bryde, B. O., «Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorien», en *Staatwissenschaft und Staastpraxis*, 1995, pp. 307 ss.

<sup>17</sup> Cfr. Aláez Corral, B., «Globalización jurídica desde la perspectiva del Derecho constitucional español», en *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 40, 2017, pp. 247 ss.

ejerce eficazmente el poder público<sup>18</sup>: los nacidos en el territorio del Estado (*ius soli*) o de padres súbditos del Estado (*ius sanguinis*). Ese vínculo que define cuál es el pueblo de un Estado<sup>19</sup>, sobre el que se aplica la protección diplomática en el Derecho Internacional Público, y que determina la ley personal en el Derecho Internacional Privado, es a lo que se denomina nacionalidad<sup>20</sup>, y por la segmentación territorial y la búsqueda de eficacia también extraterritorial de los ordenamientos estatales por el momento resulta necesario desde el mero punto de vista de la funcionalidad del sistema jurídico<sup>21</sup>, aunque, ciertamente, la progresiva desaparición o disminución de los supuestos de sujeción personal y aplicación extraterritorial del Derecho del Estado, la desaparición en muchos casos del servicio militar obligatorio, la reducción de las obligaciones personales de tributación directa, o la paulatina pérdida de relevancia de la nacionalidad como punto de conexión personal en el Derecho Internacional Privado, contribuyan a reducir cada vez más su relevancia funcional.

### III. Nacionalidad, gradación de la ciudadanía y sufragio

La tradicional y aún persistente vinculación constitucional y doctrinal de la nacionalidad y la ciudadanía se encuentra parcialmente ligada al fenómeno histórico-político de la atribución de la soberanía a un sujeto nacional, obra de la teoría política de la revolución francesa<sup>22</sup>, y a la distinción entre ciudadanos activos y pasivos<sup>23</sup>. Ciertamente, desde en-

---

<sup>18</sup> Sobre la territorialidad del poder político y la trascendencia de ello para la nacionalidad y la ciudadanía, cfr. Bauböck, R., *op. cit.*, nota 6, pp. 16 ss.

<sup>19</sup> Para Brubaker, R., *op. cit.*, nota 10, pp. 21-23, la ciudadanía formal opera como instrumento de exclusión o de cierre de cada sistema político estatal respecto de los demás.

<sup>20</sup> Art. 2a) del Convenio Europeo n.º 166 sobre nacionalidad, de 6 de noviembre de 1997. Texto extraído del portal oficial del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166> (consultado el 10 de abril de 2021), aunque este convenio aún no ha sido ratificado por España.

<sup>21</sup> Aláez Corral, B., *op. cit.*, nota 5, pp. 79 ss.

<sup>22</sup> Una vinculación que para Grawert, R., «Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft», en *Der Staat*, n.º 23, 1984, pp. 182 ss. se debe a la «función de llave» que posee la nacionalidad.

<sup>23</sup> Cfr. Aláez Corral, B., «Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional», en *Historia Constitucional*, n.º 6, 2005, pp. 54 ss. <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/62/50> (consultado el 17 de mayo de 2021).

tonces la ciudadanía material ha ido creciendo en autonomía respecto de la ciudadanía formal (nacionalidad) a medida que se ha ido democratizando la estructura del ordenamiento jurídico, es decir, a medida que se ha civilizado la nacionalidad<sup>24</sup>, pero aún no se ha desvinculado completamente de ésta. Precisamente porque desde la perspectiva de la legitimidad democrática de ejercicio del poder público es necesario que los súbditos se conviertan en la mayor medida posible en «soberanos»<sup>25</sup>, es por lo que la ciudadanía material pasa a ser el instituto jurídico imprescindible que recoge las condiciones subjetivas necesarias para esa conversión, así como el haz de derechos en los que se ha de plasmar la participación en el ejercicio del poder de una comunidad, consustancial a la soberanía democrática. Pero el mantenimiento de la segmentación territorial del derecho en Estados soberanos y la relevancia que éstos aún atribuyen —por pequeña que sea— a la sujeción personal allende el territorio del Estado siguen justificando dar cierta relevancia la ciudadanía formal de algunos ciudadanos, los nacionales del Estado, de la que carecen los ciudadanos extranjeros inmigrantes. Se puede decir que normalmente en todo Estado democrático conviven ciudadanos nacionales —que lo son para el Estado de referencia en un sentido formal y material— y ciudadanos extranjeros —que para el Estado de referencia no son ciudadanos formalmente hablando<sup>26</sup> pero sí pueden ser ciudadanos materialmente en un determinado grado, en función del estatuto jurídico iusfundamental que se les reconozca y que permita su integración y pertenencia a la comunidad de acogida—. Así se puede dar una explicación coherente a las aparentes inexactitudes de los textos constitucionales, entre ellos el español de 1978, que califica de ciudadanos tanto a españoles que poseen la nacionalidad formal y los derechos de ciudadanía política (art. 23 en relación con el art. 13.2 CE), como a extranjeros, a los que, aun careciendo de la ciudadanía formal española, se califica de ciudadanos por el estatus iusfundamental que se les confiere (rúbrica de la Sección segunda del Capítulo II del Título I de la CE de 1978) o por la sujeción a la Constitución que se les impone como ciudadanos (art. 9.1 CE) y que lógicamente les incluye<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Aláez Corral, B., *op. cit.*, nota 5, pp. 22 ss.

<sup>25</sup> Cfr. Bastida Freijedo, F. J., *op. cit.*, nota 9, pp. 389 ss.

<sup>26</sup> Conforme al art. 1 de la antedicha Ley Orgánica 4/2000, se consideran extranjeros a los que carezcan de la nacionalidad española.

<sup>27</sup> En esta misma línea de facilitar la participación política de los inmigrantes se orienta la noción extensa de ciudadanía europea o «ciudadanía cívica» de la que habla el

Para hacer compatible con el principio democrático la existencia de un colectivo nacional en el que desplegar el dogma de la soberanía nacional/popular y en el que concentrar el núcleo de una faceta de la ciudadanía material, la participación política, es preciso, de un lado, reconstruir la atribución/adquisición de la ciudadanía formal desde una perspectiva democrática, es decir, *civilizar la nacionalidad*, alejándola de un concepto objetivo de nación y aproximándola a un concepto subjetivo en el que el factor determinante lo constituya la igual sujeción al ordenamiento jurídico de quienes han expresado con su residencia en el territorio del Estado su consentimiento al pacto social fundador. Pero de otro lado, también es preciso admitir la existencia de una gradación en la atribución de la ciudadanía material, rompiendo con la absorción de esta última por la ciudadanía formal, de modo que algunos niveles o contenidos de la ciudadanía material correspondan solo a los ciudadanos nacionales, vinculados con el Estado por la ciudadanía formal, pero otros puedan corresponder también a los ciudadanos extranjeros, vinculados con el Estado por los diversos grados de sujeción al ordenamiento jurídico estatal que se deriven de su presencia en el territorio de aquél. En efecto, muchos textos constitucionales, incluido el español de 1978, han atribuido la mayoría de los derechos civiles y sociales a todas las personas que tengan contacto con el ordenamiento jurídico, a la luz de las fórmulas de atribución como «todos», «toda persona», «nadie», «se reconoce», «se garantiza», etc.<sup>28</sup>, contrapunto de su igual sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como «ciudadanos» (art. 9.1 CE) —incluidas las obligaciones tributarias que pesan sobre «todos» (art. 31 CE)— mientras residan en España<sup>29</sup>.

---

Dictamen 593/2003, de 14 de mayo de 2003, del Consejo Económico y Social Europeo, sobre la «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», en el que dicho organismo aboga por construir la ciudadanía europea en torno al criterio de la residencia, y no de la nacionalidad de los Estados miembros (véanse los arts. 41 a 45 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea de 2000, integrados en el capítulo V «Ciudadanía», pero que reconocen derechos no solo a los ciudadanos (formalmente hablando) de la Unión sino a «toda persona»).

<sup>28</sup> Glosando una consolidada jurisprudencia constitucional sobre la titularidad *ex constitutione* por parte los ciudadanos extranjeros de la mayoría de los derechos fundamentales, sin perjuicio de la diversa capacidad de restricción y limitación de los mismos que pueda tener el legislador en función de la vinculación de aquellos derechos con la dignidad humana y de la concreción que de los mismos hayan hecho los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, véase la STC 236/2007, de 7 de noviembre, FFJJ 3.º-4.º.

<sup>29</sup> Sobre el mayor peso de la residencia en la configuración de la obligación tributaria como sujeto pasivo, y el correlativo menor peso de la nacionalidad de aquél, véase López

Con todo, lo anterior no ha implicado, que a todos ellos ciudadanos extranjeros inmigrantes se les hayan atribuido la mayoría de los derechos de participación política, que siguen vinculados a la pertenencia a una colectividad nacional y a una más intensa relación de sujeción con el ordenamiento<sup>30</sup>, por lo que no se puede equiparar la condición de ciudadano del extranjero residente y la del nacional también residente<sup>31</sup>. Puede y debe haber algunas diferencias en su condición de ciudadano, de grado, en función del mayor o menor grado de sujeción al ordenamiento del Estado y del correlativo mayor o menor acervo iusfundamental reconocido. Mientras no exista un único ordenamiento global en el planeta, mientras exista la nacionalidad como vínculo jurídico que expresa la ubicación del individuo como «súbdito» de cada Estado en esa pluralidad de ordenamientos, será necesario que, junto a los derechos de la persona —que por razones democráticas trascienden el colectivo humano de los nacionales—, existan otros derechos, como el derecho de sufragio, que han de estar circunscritos sólo a quienes posean un mayor grado de sujeción al ordenamiento estatal, es decir, a los ciudadanos nacionales<sup>32</sup>, en la medida en que permiten a su titular disponer de las condiciones bajo las cuales discurre esa sujeción (fundamentalmente las establecidas por la Constitución y las Leyes) y a través de él se canaliza mayormente el ejercicio democrático de la soberanía<sup>33</sup>. Existen, pues,

---

Espadafor, C. M., «El papel de la residencia, no residencia, nacionalidad y extranjería en la configuración de las actuales figuras tributarias», en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 9, n.º 1, 2017, p. 254.

<sup>30</sup> Aunque así se pida desde diversos sectores doctrinales, no solo en relación con los extranjeros residentes legales (residentes permanentes) sino incluso con los ilegales; como propuestas más atrevidas en este sentido, cfr. Rubio-Marín, R., *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University press, Cambridge, 2000, pp. 235 ss.; Aleinikoff, T. A., «Citizens, Aliens, membership and the Constitution», en *Constitutional Commentary*, vol. 7, 1990, pp. 9 ss.; y respecto de España Presno Linera, M., *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 45 ss., 62 ss.

<sup>31</sup> Sobre las diferencias entre los dos niveles, con carácter general, véase Cuniberti, M., *Liberta del'uomo e liberta del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 199.7

<sup>32</sup> En este sentido Raskin, J. B., «Legal aliens, local citizens: the historical, constitutional and theoretical meanings of alien suffrage», en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993, pp. 1439-1440, considera, tras un análisis histórico-normativo de la Constitución de los EEUU, que la decisión acerca de la extensión del sufragio a los extranjeros residentes es una cuestión política que debe ser decidida por aquéllos que más se ven afectados en sus intereses como plenos ciudadanos, los nacionales.

<sup>33</sup> Donde se materializa el vínculo de pertenencia a la comunidad política; cfr. Shklar, J. N., *American citizenship. The Quest for inclusion*, Harvard University Press, 1998, pp. 26-27.

diversos grados o niveles de ciudadanía según la intensidad de participación del individuo en la comunidad política en la que está integrado, de los cuales el que corresponde a los ciudadanos nacionales es el más intenso. Ahora bien, hasta el derecho de sufragio, como expresión de la faceta política de la ciudadanía, puede ser objeto de gradación: muchos ordenamientos constitucionales suelen optar por un sistema mixto que, partiendo de la inicial atribución de los derechos de participación política (fundamentalmente el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento nacional o a los parlamentos regionales) únicamente a los nacionales<sup>34</sup>, al mismo tiempo permiten bajo ciertas condiciones la participación de los extranjeros en las elecciones en las que la cualidad y la cantidad de la decisión política son más reducidas (elecciones municipales)<sup>35</sup> o en las elecciones de ámbito territorial supranacional (elecciones al Parlamento Europeo).

Si la soberanía se concibe como una cualidad del ordenamiento, nada se opone, en consonancia con la parcial caracterización de la democracia como «democracia de afectación», a que, a pesar de su expresa atribución a un sujeto colectivo nacional (arts. 1.2, 13.2 y 23 CE), los textos constitucionales distingan varios niveles de ejercicio de la soberanía por los integrantes del pueblo<sup>36</sup>, y por tanto diversos grados de ciudadanía política<sup>37</sup>. Así, del mismo modo que el carácter nacional del sujeto al que se atribuye la soberanía ha sido utilizado, en las conocidas decisiones sobre el Tratado de Maastricht de diversos Tribunales Constitucionales europeos, como el alemán<sup>38</sup> o el francés<sup>39</sup>, para limitar la atribu-

---

<sup>34</sup> También el derecho a acceder a las funciones públicas se reserva a los ciudadanos españoles (art. 23.2 CE en relación con el art. 13.2 CE), pero se permite el acceso al empleo público que no conlleve ejercicio de jurisdicción o autoridad, sea como funcionarios o como personal laboral, a los ciudadanos de la Unión Europea, y al empleo público solo como personal laboral a los ciudadanos extranjeros no comunitarios (art. 10 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y art. 57 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

<sup>35</sup> Sobre la necesidad democrática de atribuir a los extranjeros residentes esa posibilidad de sufragio en las elecciones locales, y sobre su atribución histórica hasta comienzos del siglo XX en muchos de los Estados federados de los EEUU, cfr. Raskin, J. B., *op. cit.*, nota 32, pp. 1391 ss.

<sup>36</sup> Cfr. Bryde, B. O., *op. cit.*, nota 16, pp. 318 ss.

<sup>37</sup> Aláez Corral, B., *op. cit.*, nota 5, pp. 217 ss.

<sup>38</sup> *BVerfGE* 89, 155 ss.

<sup>39</sup> Decisiones 92-308 de 9.04.1992; 92-312 de 02.09.1992; y 92-313 de 23.09.1992 del Conseil Constitutionnel francés.

ción del derecho de sufragio (ciudadanía política por excelencia) a individuos que no formaban parte del colectivo nacional sobre la base de una posible vulneración de la atribución de la soberanía democrática al Pueblo o a la Nación, esta vinculación entre ciudadanía y democracia también debiera valer para definir las implicaciones que de esta última se derivan para la primera: se acepta como compatible con el dogma de la soberanía de un pueblo nacional la atribución del sufragio activo y pasivo municipal —y por tanto de la ciudadanía material— a quienes no pertenecen —ni se puede pretender que pertenezcan a esos solos efectos— a ese colectivo, porque esta faceta de participación democrática en el ejercicio del poder no afecta al núcleo de la soberanía<sup>40</sup>, esto es, no se trata del núcleo de la ciudadanía política, el derecho de sufragio en las elecciones nacionales o autonómicas. En otras palabras, en la medida en que la soberanía es la cualidad que expresa la autorreferencialidad y la positividad del ordenamiento jurídico<sup>41</sup>, resulta lógico que la participación directa o indirecta en la elección de los órganos que ejercen las funciones jurídicas (sobre todo la constituyente y la legislativa) a cuyo través se ejerce la competencia sobre las competencias solo pueda corresponder aquellos individuos en los que concurre la condición de ciudadano nacional —que además sean residentes en el Estado—, por su más intensa sujeción al ordenamiento jurídico, pero no para la demás participación política, desarrollo de la positividad del sistema jurídico, en la cuál por razones democráticas<sup>42</sup> deberían poder participar otros individuos sujetos al ordenamiento, como los extranjeros, convirtiéndose con ello en un cierto grado materialmente en ciudadanos.

#### IV. Nacionalidad, sufragio y segmentación territorial de la ciudadanía

La interacción entre la nacionalidad y el derecho de sufragio en un mundo en el que los ordenamientos jurídicos están segmentados territorialmente, provocan diversas disfunciones democráticas que afectan a la ciudadanía como categoría jurídico-constitucional y están vinculadas al fenómeno migratorio. Dos de ellas son la infra-participación política de los inmigrantes y la sobre-inclusión política de los emigrantes. Se con-

<sup>40</sup> DTC 1/1992, de 1 de julio de 1992, FFJJ 3.º y 5.º.

<sup>41</sup> Aláez Corral, B., *op. cit.*, nota 4, pp. 153 ss.

<sup>42</sup> Presno Linera, M., *op. cit.*, nota 30, pp. 74 ss.